

**Las Sociedades Nacionales de Crédito  
dentro del Contexto de la  
Administración Pública.**

Omar Guerrero

**INTRODUCCION**

La incorporación de las sociedades nacionales de crédito al organismo del Estado mexicano, desde septiembre de 1982, implica consideraciones de fondo sobre la naturaleza del Estado, por un lado, y por el otro, de las propias sociedades nacionales de crédito. Por tanto, son imprescindibles las precisiones conceptuales de la administración pública, con relación a las mencionadas sociedades, así como de éstas mismas con referencia a la administración pública.

Tradicionalmente se ha caído en el equívoco de llamar a diversas formas específicas de administración, con la categoría **administración pública**. Así, se usa el término para referirse a la administración pública de las entidades federativas e incluso de la administración pública municipal. Esto es un error, porque la administración pública es relativa al Estado, a saber, a la República Mexicana, no a sus partes, ya se trate de las entidades federativas, ya lo sea de los municipios.

## LA ADMINISTRACION DEL ESTADO NACIONAL

En el moderno Estado de derecho, regido constitucionalmente, la administración pública está conceptuada con arreglo al régimen escogido. Tradicionalmente, los regímenes políticos en los modernos estados capitalistas se dividen en dos grandes tipos: los parlamentarios y los presidenciales. Del mismo modo, otra clasificación contrasta a los regímenes unitarios, de los federales. Formalmente hablando, la República Mexicana es un régimen presidencial y federal, aunque ciertamente lo primero prevalece sobre lo segundo, dando al Estado mexicano características tan *sui generis* que han provocado una elevada centralización en el gobierno federal, con ostensible vulneración de la soberanía de las entidades federativas. Asimismo, la centralización federal tiende a concentrarse a su vez en el cargo presidencial, desfigurando todavía más al régimen mexicano.

La antinomia entre federalismo y centralismo complica la conceptuación de la administración pública. En todo caso, las disposiciones constitucionales marcan esferas de autoridad legítima diversas, pero en estrecha relación y cooperación. Así, la República implica al Estado nacional todo, y está formado por las entidades federativas como sus grandes divisiones políticas y éstas por las municipalidades, que a su vez constituyen las unidades políticas celulares de la propia República. Por ser autoridades distintas, la República, las entidades federativas y las municipalidades, tienen sus propias formas de administración. Así, la administración pública es relativa al Estado nacional, la administración estatal a las entidades federativas y la administración municipal a las municipalidades. Aquí sólo trataremos de la primera.

Dentro de la tradición de la moderna ciencia de la administración, que nace como disciplina administrativa del Estado de derecho, la administración pública ha sido debidamente concebida como el Estado en actividad. Es-

ta actividad se ha manifestado, desde los orígenes del moderno Estado capitalista en el siglo XVI, en dos formas de administración: la administración original y la administración interna. La primera fue la administración originaria del Estado moderno y se gestó lentamente entre los siglos XVI y XVII, antes de llegar a nuestro tiempo. La administración original se fue diversificando gradualmente en cuatro funciones, a saber:

1. Relaciones exteriores
2. Justicia
3. Hacienda
4. Defensa

Durante la Baja Edad Media pueden encontrarse los gérmenes de estas funciones, que se desarrollan prodigiosamente durante el Estado absolutista, tal como lo hemos anotado.

Por su parte, la administración interna es la que caracteriza a la administración del Estado contemporáneo. Nace aproximadamente en la segunda mitad del siglo XVII, alrededor de la categoría de *gobernación* o de lo interior y como un producto de la creciente actividad del Estado, particularmente al calor de los proyectos expansionistas de los monarcas del despotismo europeo. Estos proyectos tienen su ejemplo típico en la Francia de Luis XIV con sus actividades de *policía*, tendentes al crecimiento de las fuerzas interiores del Estado, y en la Rusia de Federico el Grande con la activación del *cameralismo*, orientado al mismo propósito.<sup>(1)</sup> Durante el siglo XIX, la administra-

(1) La *policía* significaba algo diametralmente opuesto a lo que hoy implica. En el siglo XVIII se refería a los mecanismos que incrementaban el poder del Estado, haciendo expandir sus fuerzas frente a los de sus enemigos. Por su parte, el *cameralismo* fue un movimiento alemán encaminado a fortalecer al Estado por medio también del crecimiento de su poder, o sea, al través del incremento de los elementos constitutivos del propio poder: el talento humano y los bienes materiales. Ver la obra *Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista* (1986), del autor de estas líneas.

ción interna fortalece y aumenta los progresos alcanzados en la centuria precedente, pero tiende a re-conceptualizarse al tenor de la naturaleza del Estado burgués de derecho, bien distinta a la naturaleza del Estado absolutista.<sup>(2)</sup>

En cuanto a las partes que la forman, la administración interna está integrada por:

- a) Administración de la vida personal
- b) Administración de la vida social
- c) Administración de la vida económica

A su vez, cada una de estas formas específicas de administración está dividida en formas de administración aún más específicas. Sólo a modo de simple ilustración, debemos reseñar brevemente esta subdivisión, que sigue este orden:

- a) Administración de la vida personal
  - \* Administración de la vida física personal (población y derecho civil)
  - \* Administración de la salud (salubridad, servicios sanitarios, y tutela y curatela)
  - \* Administración de la vida intelectual (educación, cultura – que incluye a la policía de las costumbres y la moral pública – e imprenta)
- b) Administración de la vida social
  - \* Administración social general (seguridad y previsión sociales, y administración del trabajo)
  - \* Administración social especial (asistencia pública y asistencia social)
- c) Administración de la vida económica
  - \* Agricultura y sus derivados (ganadería, silvicultura, etc.)
  - \* Industria y comercio
  - \* Medios de comunicación

(2) La categorización de la administración interna es obra de Lorenzo Von Stein. De hecho, la estructura temática de su célebre libro *Die Verwaltungslehre* (La Teoría de la administración, comenzado a publicar en 1865) se refiere a la administración interna.

- \* Seguros
- \* Moneda y crédito

La administración original, sin embargo, parece más fácilmente relacionable con el organismo del Estado. Así, el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Regencia del Imperio Mexicano en 1821, establece las siguientes secretarías:

1. Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, que asume lo relativo a las relaciones exteriores y la gobernación del país.
2. Secretaría de Guerra y Marina, responsable de la defensa.
3. Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que le incumbía la justicia,
4. y la Secretaría de Hacienda, encargada de los negocios hacendarios.

Resulta mucho más difícil relacionar a la actividad del Estado con su organismo, por medio de la administración interna. En México, conforme la sociedad civil se desarrolla y el Estado se relaciona con ella más y más, los cometidos estatales tienden a diferenciarse y crecer en los diferentes órdenes que integran a la administración interna. Ciertamente, es hasta 1843 cuando expresamente una secretaría de Estado asume un papel directo en la economía: la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; sin embargo, en 1839 se había fundado el Banco de Avío y aún antes, en 1825, el fomento del desarrollo de las Californias se había encomendado a la Junta de Fomento del Fondo Piadoso de las mismas. Con esto queremos decir que la administración interna nace casi al momento que la administración externa, pero que su relación con el organismo del Estado es menos sencilla de determinar. Hay que resaltar que, incluso, fue una entidad "paraestatal" quien asumió un carácter plenamente económico antes que lo hiciera una secretaría de Estado. Nos referimos a la Dirección General de la Industria Nacional, existente a mediados de la década de los cincuenta en el

siglo pasado, frente al Ministerio de Fomento formado hasta 1853. Hoy día la multiplicación de empresas industriales paraestatales, dan fe de lo dicho.

La relación es aún más compleja cuando nos referimos a la administración de la vida personal y la administración de la vida social, en las cuales, junto a diversas secretarías relativas a las mismas, como la gigantesca Secretaría de Educación y la un poco menor de Salud, existen grandes organismos "paraestatales" característicos del México moderno: el IMSS y el ISSSTE.

Para que el Estado asuma una existencia plena, es necesaria la completa conciliación entre su vida exterior y su vida interior, es decir, entre su actividad y el organismo que la realiza. Dentro de las cartas magnas que han estado los procesos políticos del país, desde 1824, la actividad y la organización del Estado sólo se han bosquejado, dejándose a normaciones de rango inferior el que las precisen. Si consideramos, como creemos, que el México moderno es un producto de la Reforma iniciada en 1857, conviene que hagamos referencia a las siguientes normaciones de la administración pública:

- \* 1864, con Benito Juárez
- \* 1891, con Porfirio Díaz
- \* 1917, (abril y diciembre), con Venustiano Carranza
- \* 1934, con Abelardo Rodríguez
- \* 1935 y 1939, con Lázaro Cárdenas
- \* 1946/47, con Miguel Alemán
- \* 1958, con Adolfo López Mateos
- \* 1979, con José López Portillo.<sup>3</sup>

En estas normaciones de la administración pública se puede advertir, al mismo tiempo, el desarrollo de la administración gubernamental del México moderno y la relación precisa entre la actividad y el organismo del Estado.

Sin embargo, debemos enfatizar que las mencionadas normaciones se refieren principalmente a la actividad del

3. Ver México a través de los Informes Presidenciales, "La administración pública", en cinco tomos.

Estado, detalladamente relacionada hasta sus actos fundamentales, en tanto que el organismo sólo es descrito con los encabezados de cada secretaría de Estado. La precisión del organismo del Estado se deja para los reglamentos interiores de cada una de esas secretarías, y en su caso, a los departamentos administrativos.\*

Entrando de lleno a la administración pública contemporánea, debemos advertir que ésta, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública, vigente desde 1976, contempla dos tipos de instituciones administrativas integrantes del organismo del Estado: las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. Comencemos con las primeras.

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

En la medida que el centro de interés de esta exposición consiste en la relación entre la administración pública "paraestatal" y las sociedades nacionales de crédito, y que la administración centralizada tiene por tanto un valor secundario aquí, nos conformaremos con hacer una relación suscita acerca de las secretarías de Estado y otras dependencias similares. Según la normación administrativa de 1976, la administración pública centralizada está integrada por dos tipos de organismos:

1. Secretaría de Estado
2. Departamentos Administrativos.

Con relación a los segundos, sólo subsiste el Departamento del Distrito Federal, ya que el otro, heredado por el gobierno del presidente López Portillo, se convirtió en secretaría; a saber, la de Turismo. Con referencia a las primeras, hoy día son las siguientes:

\* Fueron varios los departamentos administrativos hasta 1982. Sin embargo, a partir del gobierno actual sólo queda con vida el Departamento del Distrito Federal.

- \* Gobernación
- \* Relaciones Exteriores
- \* Defensa Nacional
- \* Marina
- \* Hacienda y Crédito Público
- \* Programación y Presupuesto
- \* Energía, Minas e Industria Paraestatal
- \* Comercio y Fomento Industrial
- \* Agricultura y Recursos Hidráulicos
- \* Comunicaciones y Transportes
- \* Desarrollo Urbano y Ecología
- \* Educación Pública
- \* Salud
- \* Trabajo y Previsión Social
- \* Reforma Agraria
- \* Turismo
- \* Pesca
- \* Contraloría General de la Nación.

Un tercer tipo de órgano, la Procuraduría General de la República, es considerada parte también de la administración pública centralizada, junto con la Presidencia de la República (que se refiere no al Presidente, sino a las oficinas a su servicio inmediato), según artículo primero, fracción segunda, de la mencionada normación de 1976, hoy, como aseveramos, la vigente.

Una vez que bosquejamos a la administración pública centralizada, pasemos al análisis de la administración pública "paraestatal".

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA "PARAESTATAL"

La administración pública paraestatal, por su parte, está formada por los siguientes tipos de órganos:

1. Organismos descentralizados

2. Empresas de participación estatal mayoritaria
3. Empresas de participación estatal minoritarias
4. Fideicomisos.

No entraremos al examen de la composición interna de cada uno de estos órganos administrativos, porque nuestro interés se centra en el discernimiento de las relaciones entre la administración centralizada y la administración "paraestatal", especialmente por medio de la sectorización. Esta, en sustancia ha sido definida como "un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales, que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales".<sup>4</sup> Aunque la base de la sectorización aparentemente es la identidad de objetivos entre una secretaría de Estado y varias (o multitud) de entidades paraestatales, la razón parece descansar más bien sobre la materia que tratan. Así, la secretaría funge como cabeza de sector, que asimila una variedad de entidades paraestatales, en realidad disímbolas y de naturaleza distinta.

Circunscribiéndonos aquí a las entidades paraestatales nacidas luego de la Revolución, es decir, de 1910 a la fecha, podremos observar un proceso de crecimiento, variedad y diversificación de las entidades paraestatales. En 1955 se contaban poco más de un centenar, según lo consigna un científico de la administración<sup>5</sup> de entonces. Menos de una década antes, en 1947, se había expedido la primera ley para el control de las entidades paraestatales cuando por ese tiempo sólo existían 72 entidades dedi-

4. Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública paraestatal. P. 35.

5. Chellet Osante, La organización administrativa y política de la República mexicana, pp. 139-143.

cadadas a tareas económicas.<sup>6</sup> El problema, pues, es el control que el gobierno federal piensa que debe existir sobre las entidades paraestatales. El mismo motivo fue causa de otras dos leyes para el control de las entidades paraestatales, a saber, la de 1965 y 1970. No es otro, tampoco, el motivo que da origen a la sectorización: el control.

La relación entre dependencias centralizadoras no es jerárquica, tal como lo argumenta un estudioso del derecho administrativo,<sup>7</sup> sino de control. Sin embargo, la sectorización ha venido a ser una especie desconocida de jerarquización a partir de la dependencia centralizada, que de este modo domina. En buena medida esto ha venido a ser la confirmación de la ley eterna de la administración pública mexicana: la ley de la centralización, que convirtió a las antiguas direcciones generales—originales organismos descentralizados y autónomos— en parte de la administración centralizada, en el tiempo que va de finales del siglo pasado a la centuria presente. Hoy día, como se puede contemplar en cualquier reglamento interior de secretaría de Estado, la dirección general es parte de la subsecretaría y esta de la secretaría de Estado.

La sectorización, pues, es un buen tema de estudio cuando lo estudiado son precisamente las entidades “paraestatales”, y en lo particular con relación a las sociedades nacionales de crédito.

6. Patton Glade, en su obra *Las empresas gubernamentales descentralizadas*, aporta el dato mencionado. Debemos resaltar que sólo se está refiriendo a empresas públicas, ya que omitió en su estudio a las instituciones estatales que realizan otras actividades, tales como las educativas o sanitarias. Ver obra mencionada, pp. 379–80, en *Aportes al conocimiento de la administración federal* (Autores extranjeros).

7. Ver: Ruiz Massieu, *La empresa pública*, p. 47.

## LA SECTORIZACION Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Recientemente ha sido expedida la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Uno de sus principios fundamentales radica en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de aquellas entidades; sin embargo, el gobierno federal, junto a la nueva Ley, ha preservado a la sectorización, haciendo existir en la administración pública a dos seres que en México se excluyen mutuamente: la autonomía y el control.

La sectorización se afirma en el control. De conformidad al acuerdo de sectorización de 1977, se invoca a la productividad de las entidades paraestatales, así como a la “relación estrecha” entre éstas y las dependencias centralizadas. En todo caso, en el Considerando se insiste en que las entidades paraestatales deben relacionarse con el Ejecutivo por medio de la secretaría de Estado, es decir, se les jerarquiza y centraliza bajo la cabeza de sector.

Arriba sostuvimos que la sectorización demandaba la identidad de objetivos, pero en realidad no ocurre así. La sectorización se basa más bien en la similitud de funciones, en semejanza de materias, de modo que, por citar un caso, todos los bancos se sectorizan bajo la Secretaría de Hacienda sin importar el objeto de su existencia. Por otra parte, la sectorización se basa en la regla de la desigualdad, tanto por su origen y como por su efecto. Por su origen, porque el establecimiento de cada entidad paraestatal ha respondido a causas peculiares que hacen de ella un ser institucional igualmente peculiar, por tanto sólo arbitrariamente aparejable con seres institucionales semejantes.\* Y por su efecto, porque, debido a su estableci-

\* Sólo por citar un caso, tan grande como una catedral gótica, mencionaremos a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, cuyo propósito es ese: participar en la asistencia pública. No es institución de crédito ni banca, tampoco de seguros o finanzas, y sin embargo, en lugar de sectorizarse bajo la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se hizo bajo la de Hacienda y Crédito Público.

miento peculiar, el número de los agrupamientos es extraordinariamente desigual. Así, según el mencionado acuerdo de sectorización, en enero de 1977 habían 793 entidades paraestatales, las cuales, por su "relación estrecha", agregaron 247 de ellas bajo la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, 141 bajo Hacienda, 85 bajo Comercio, 89 bajo Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 5 bajo Trabajo y Previsión Social y 2 bajo Programación y Presupuesto. Lo anterior, dicho para citar algunos casos, entre los cuales destaca el de la Secretaría del Patrimonio Nacional y la de Programación y Presupuesto, que merecen comentarios aparte.

La primera Secretaría, Patrimonio, tenía que "controlar" la friolera de 247 entidades, entre ellas, ni más ni menos, Petróleos Mexicanos, posiblemente trescientos por ciento más grande y complejo que la propia Secretaría. Pero, realmente, Patrimonio no era una dependencia pequeña: sus 3 subsecretarías, su oficialía mayor, sus 19 direcciones generales y sus 4 comisiones, difíciles de manejar, hacen suponer aún más difícil someter bajo control a la multitud de empresas públicas a su cuidado.

Por otra parte, resulta una paradoja que la poderosa Secretaría de Programación y Presupuesto de antaño sólo controlara 2 entidades, cuando hoy día, aún más fuerte, sea la única fideicomitente del gobierno federal y esté omnipresente en las entidades "paraestatales" de mil maneras. No hay duda: "cuestión de enfoque".

Hoy día el gobierno federal ha procedido a disminuir el número de entidades paraestatales, procediendo incluso a la amputación del organismo del Estado (que incluye también a las secretarías), sin poner en tela de juicio a la sectorización. No se ha tomado en cuenta, como tampoco se hizo en 1977, que el principio vital de la entidad "paraestatal" es la autonomía, que se traduce en actividades que no sólo no se pueden realizar mejor, sino que no se pueden realizar de otro modo. Son descentralizadas y autónomas por necesidad, su naturaleza es diametralmen-

te distinta a la de las secretarías, que se caracterizan por la centralización y la jerarquía. Al relacionar sectorizadamente a las dependencias centralizadas con las descentralizadas, la jeraquía adormece y paraliza a la autonomía, desnaturalizada a las entidades paraestatales.

Las sociedades nacionales de crédito no son entidades paraestatales, pero tampoco dependencias centralizadas. Su figura institucional, sin embargo, está estrechamente emparentada con las primeras, por lo que ocurre con las segundas debe ser de su interés.

#### LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

Tal como lo mencionamos arriba, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene como uno de sus principios esenciales fortalecer la autonomía de gestión de esas entidades. La ley, en la parte de Exposición de la misma, establece que sus propósitos son la simplificación del manejo de las entidades paraestatales, la desburocratización de su funcionamiento y la confianza en quienes las dirigen. Asimismo, pretende revitalizar a sus órganos de gobierno, reforzar su autonomía de gestión, definir la responsabilidad de sus directivos y limitar los controles a los indispensables.

Pero, al mismo tiempo, se fija un objetivo opuesto al enunciado: fortalecer el papel tutelar de los coordinadores de sector, limitando por tanto la autonomía de gestión. Paralelamente, los controles "mínimos" suponen la vigilancia de contralorías internas, la supervisión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la presencia de delegados de Programación y Presupuesto en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, las cuales, finalmente, reciben su certificado de defunción por parte de esta última si son enlistadas entre las víctimas de la desincorporación.

La nueva Ley abre una puerta, sin desatracar la otra, haciendo que la autonomía de gestión nazca inválida con el mal congénito de la sectorización.

Las entidades paraestatales vivirán con este mal. El punto ahora es si sus parientes cercanas también lo harán. Sus hermanas carnales son las universidades e instituciones de educación superior, la Produraduría Federal del Consumidor, los organismos descentralizados tripartitas o bipartitas (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, vg.). Todas ellas son entidades paraestatales, pero no se registrarán por la Ley Federal de estas mismas. Sin embargo, salvo las universidades autónomas (UNAM o UAM, vg.), las demás no gozarán de autonomía de gestión por estar sectorizadas, como el IMSS y el ISSSTE, bajo la Secretaría de Salud.

Ahora pasemos al examen de las primas—hermanas de las entidades paraestatales: las sociedades nacionales de crédito. Estas, como el Banco de México, también fueron sustraídas de la mencionada Ley, rigiéndose por sus propios ordenamientos. Para estas, como para las arriba mencionadas, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es supletoria. Ello se hace extensivo a las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas, los fondos y los fideicomisos.

En julio de este año se dió un paso que favoreció la autonomía de gestión de las sociedades nacionales de crédito y conexas\*, a saber, la extinción de la subsecretaría de la Banca de la Secretaría de Hacienda. Con ella desaparecieron las direcciones generales que apretaban el control sobre los bancos: la de Bancos de Desarrollo, la de Banca Múltiple, y la de Seguros y Valores. Sin embargo, sólo se quitó un escalón de la jerarquía, pues el otro, la Comisión Nacional Bancaria subsiste y es, realmente, inexcusable. Si a ello agregamos la centralización, sabremos entonces que la autonomía de gestión y el control convivirán tam-

\* Pido se me otorgue la licencia de referirme a las últimas entidades mencionadas en el párrafo superior, como instituciones conexas a las sociedades nacionales de crédito, objeto central de esta exposición.

bién alrededor de la vida de las instituciones nacionales de crédito.

El punto ahora consiste en saber, finalmente, cual es la pertenencia estatal de la banca, para apreciar hasta donde puede funcionar con una máximo de autonomía y un mínimo de control.

### LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO, EN EL SENO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

De conformidad con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, ésta establece “los términos en que el Estado presta el servicio de banca y crédito; las características de las instituciones a través de los cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que pueden realizar, y las garantías que protegen los intereses del público”. Dicho en nuestras palabras, la banca y el crédito son dos cometidos del Estado que pueden definirse como esenciales.

Los cometidos esenciales del Estado, como los considera un distinguido científico de la administración,<sup>8</sup> son al mismo tiempo los cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano. Un cometido —agrega— es una “actividad o tarea, que es responsabilidad u obligación del poder u órgano” y en general los cometidos “constituyen una categoría concreta y particular que pueden variar según el genio propio de cada país y de cada circunstancia histórica”. En México, las condiciones peculiares del país han formado el núcleo de esos cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano, que se expresan en las áreas estratégicas que son de control exclusivo

8. Nos referimos a León Cortiñas—Peláez, Estudio Preliminar a la obra *La teoría de la administración pública* (1986), de quien escribe estas líneas, especialmente pp. X/II—/VII.

del Estado. En todo caso, los cometidos esenciales del Estado mexicano, como Estado, están en relación directa del ejercicio de la soberanía. En ello radica su importancia.

En la Constitución de 1917, de conformidad a las reformas hechas a principios del sexenio actual, se declaran como áreas estratégicas a las siguientes:

1. Petróleos e hidrocarburos
2. Petroquímica básica
3. Minerales radioactivos y generación de energía nuclear
4. Electricidad
5. Ferrocarriles
6. Correos, Telégrafos, radiotelegrafía y comunicaciones por satélite
7. Emisión de billetes
8. Acuñación de moneda
9. Servicio de banca y crédito.

De acuerdo con la relación de cometidos esenciales del Estado mexicano, la banca y el crédito son cuestiones relacionadas con el ejercicio de su soberanía, junto con los otros ocho cometidos esenciales. Son, como lo remarca el distinguido autor citado, actos de soberanía. Es más, concluye que son cometidos esenciales del Estado "aque- llos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económico-política determinada, vg. actual- mente México, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública".

En el carácter de exclusividad estatal de los cometidos estatales, según lo expresa nuestro autor, descansa su distinción con referencia a los cometidos de servicio público, cometidos sociales y cometidos privados de administración pública, también ejercidos por la administración pública. Por tanto, si la soberanía es el elemento sustan- cial del Estado, resulta extraordinariamente importante

que las áreas estratégicas estén a cargo directamente de entidades paraestatales, a saber:

1. Petróleo e hidrocarburos: Petróleos Mexicanos
2. Petroquímica básica: Petróleos Mexicanos
3. Minerales radioactivos y generación de energía nuclear: Instituto Nacional de Investigaciones Nuclea- res y Comisión Federal de Electricidad
4. Electricidad: Comisión Federal de Electricidad
5. Ferrocarriles: Ferrocarriles Nacionales de México
6. Correos: Servicio Postal Mexicano; Telégrafos: Te- légrafos Nacionales (ambas entidades "paraestatales" recientemente adquirieron esta condición). Hay que recordar que el servicio telefónico está a cargo de Te- léfonos de México, otra entidad "paraestatal"
7. Emisión de billetes: Banco de México
8. Acuñación de moneda: Casa de Moneda
9. Servicio de banca y crédito: Banca Nacional.

Es importante que estos cometidos estén a cargo de entidades "paraestatales", pero más lo es que se consideren como relativos a actos de soberanía. Es una paradoja que aquí lo estatal esté a cargo de lo "paraestatal", lo que nos hace pensar que es tiempo de revisar, valga la expresión, lo estatal de lo "paraestatal" o a la inversa, lo "paraestatal" de lo estatal. Y esto, más aún, cuando, como lo estable- ce nuestro autor, los cometidos esenciales ponen al parti- cular frente al Estado en condición de súbdito, cuando los cometidos de servicio público lo hacen en condición de usuario, los cometidos sociales como beneficiario y los cometidos privados de administración pública como clien- tes.

El paso de un extremo al otro, es decir, de los cometi- dos esenciales a los cometidos privados de administración pública, implica ir del polo del Estado hacia el polo de la sociedad civil y por tanto transitar del ejercicio de la sobe- ranía hacia la colaboración con la sociedad civil. Pero esto,

de ningún modo, significa que los últimos cometidos dejen de ser estatales, porque sólo implican que se compartan con la sociedad.

Sin embargo, desde el punto de vista del Estado, los cometidos que contribuyen al ejercicio de su soberanía, le son por tanto esenciales, es decir, van con su razón de ser, su mundo vital. La banca y el crédito han sido definidos constitucionalmente como inherentes al Estado, puesto que son cometidos esenciales de él. En la Ley Reglamentaria mencionada se declara, como advertimos, que ambos son servicios exclusivos prestados por el Estado por medio de las sociedades nacionales de crédito y conexas.

Al través de ellas, el Estado realiza los siguientes cometidos:

1. Fomentar el ahorro nacional
2. Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito
3. Canalizar eficientemente los recursos financieros
4. Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales
5. Procurar el desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las instituciones de banca múltiple
6. Y promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de banca de desarrollo, en las respectivas leyes orgánicas<sup>9</sup>.

Pensamos que con lo antes mencionado es suficiente para destacar el carácter estatal de la banca nacional, sobre todo cuando apenas han pasado cinco años de su expropiación a manos de particulares. Pero, hay que preguntarnos si la banca ha sido extraña al organismo y la actividad del Estado con anterioridad a 1982. La respuesta, por todos sabida, es que no es así, puesto que el Estado mexicano

9. Ver Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Art. 3o.

siempre ha poseído bancos, aunque ciertamente de desarrollo.\*

Al parecer la banca, y en lo general el financiamiento al desarrollo, ha sido un cometido esencial del Estado mexicano de siempre. Ello se puede probar con el examen de dos instituciones estatales del siglo pasado, ambas justamente en condición de lo que entenderíamos como entidades paraestatales. La primera es la Junta de Fomento de Californias, establecida en 1825 para "promover el progreso de la cultura y la civilización" de ambos territorios. Entre sus tareas estaba la organización de las misiones, la colonización mediante extranjeros y el establecimiento de una empresa comercial llamada Compañía Asiática-Mexicana, para ampliar el intercambio mercantil con Asia y el Océano Pacífico. En 1833 se convirtió en Junta Directiva del Fondo Piadoso de Californias, dejando de ser una financiera para el fomento del desarrollo de estos territorios.<sup>10</sup>

Más célebre y conocido que la mencionada Junta fue el Banco de Avío, formado en 1830 "para el fomento de la industria nacional", y del que no hablaremos mayormente.<sup>11</sup> Mejor pasaremos al examen de los diversos bancos e instituciones conexas creadas a partir de 1910.

- \* Comisión Monetaria (1924)
- \* Banco de México (1926)
- \* Banco Nacional de Crédito Agrícola (1928)
- \* Banco del Trabajo (1930)
- \* La Mutualista de México, Compañía de Seguros Sobre la Vida (1931)

\* Salvo el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, establecido en 1837.

10. Ver el Catálogo del Archivo Lafragua, años de 1826 y 1833, donde se consigna la existencia de esta institución.

11. Ver Ley que establece un Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, art. primero. En México a través de los informes presidenciales, tomo 5, vol. I, pp. 81-89.

- \* Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1933)
- \* Nacional Financiera (1934)
- \* Seguros de México (1935)
- \* Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935)
- \* Banco Nacional de Comercio Exterior (1937)
- \* Banco Nacional Obrero de Fomento (1937)
- \* Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1937)
- \* Banco Nacional Cinematográfico (1941)
- \* Banco Nacional de Pequeño Comercio del Distrito Federal (1942)
- \* Banco de Fomento de la Habitación (1946)<sup>12</sup>.

A las anteriores hay que agregar otras entidades que aparecieron entre 1948 y 1951:

- \* Banco Nacional del Ejército y la Armada
- \* Banco Provincial de Sinaloa\*
- \* Comisión Nacional Bancaria
- \* Comisión Nacional de Seguros
- \* Comisión Nacional de Valores.<sup>13</sup>

También haremos otro añadido, ahora de entidades bancarias y conexas cuya existencia se consigna en 1955.

- \* Banco del Valle de México
- \* Patronato del Ahorro Nacional
- \* Nacional Monte de Piedad
- \* Asociación Hipotecaria Mexicana
- \* Aseguradora Mexicana
- \* Financiera Nacional Azucarera

12. Fuente: Ruiz Massieu, op. cit., pp. 196-99. Sólo omitió a la Nacional Financiera.

\* Patton Glade señala que este Banco se estableció en 1942. Ruiz Massieu, sin embargo, no lo consigna así. No haremos comentarios al respecto, para no confundir al lector.

13. Fuente: Patton Glade, op. cit., pp. 378-81

- \* Crédito Hotelero.<sup>14</sup>

Omitiremos hacer una relación prolija de las instituciones bancarias aparecidas luego de 1955. En el mencionado Acuerdo de sectorización se relacionan muchas de ellas. Agregando otras entidades, que se añadieron en mayo de 1977 a las de enero, o sea las 794, tenemos un sector paraestatal colosal compuesto de 859 entidades.\* Todas las entidades bancarias y conexas se sectorizaron bajo la secretaría de Hacienda, a saber, en número de 141, de las cuales 43 eran bancos, 6 financieras, una multitud de fideicomisos y varias aseguradoras y afianzadoras, más 5 bancos agregados en mayo, además de una afianzadora y varios fideicomisos. En suma, en 1977 el subsector bancario "paraestatal" era formidable. Estaba mostrado ya, en plenitud, que la banca y el crédito eran cometidos esenciales del Estado que tendían a su consolidación. Sin embargo, también estaba mostrado que su principal vital, la autonomía, chocaba con uno de los elementos del poder del Estado: el control. No queriendo caer en el pesimismo, que en la medida en que la sectorización (como elemento de control) es incompatible con la autonomía de gestión, el fiel de la balanza deberá inclinarse por la segunda para que las entidades paraestatales no desnaturalicen su modo de vida en cuanto tales. No avizoramos otra alternativa, al menos por ahora.

Los graves problemas del país después de 1977, fueron haciendo que las finanzas nacionales e internacionales se convirtieran en centros neurológicos de la vida del Estado. La expropiación bancaria probó que el Estado no podía existir en plenitud, ni ejercer su soberanía cabalmente,

14. Fuente: Chellet Osante, op. cit., pp. 139-43. Ya hemos emitido nuestra opinión con respecto a la inconveniencia de considerar al Monte de Piedad como una institución financiera, cuando por su instituto consiste en una institución asistencial.

\* El segundo Acuerdo de Sectorización, de mayo de 1983, descansa en principio idéntico al de 1977.

sin la supervisión de la banca. La decisión de pasar de la supervisión a la propiedad, fue un paso decisivo, y el que en la Constitución de la República se estableciera a la Banca y el crédito entre las áreas estratégicas, un digno epílogo en ese drama que es la historia contemporánea de México.

### BIBLIOGRAFIA

- Chellet Osante, Roberto.  
**Organización Administrativa y política de la República mexicana.**  
 México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955.
- Cortiñas-Peláez, León.  
**Estudio preliminar a la obra de O. Guerrero: La teoría de la Administración pública.**  
 Presentación de Ignacio Pichardo Pagaza.  
 México, Harper and Row Latinoamericana. 1986.
- Guerrero, Omar.  
**Las ciencias de la administración en el Estado absolutista.**  
 México, Ediciones Fontamara. 1986.
- México a través de los informes presidenciales: La administración pública.  
 México, Secretaría de la Presidencia. Cinco volúmenes. 1976.
- Moreno Valle, Lucina.  
**Catálogo de la Colección Lafragua.**  
 México, UNAM. 1975.

- Patton Glade, William.  
**Las empresas gubernamentales descentralizadas.**  
 En Aportes al conocimiento de la administración pública federal (Autores Extranjeros).  
 México, Secretaría de la Presidencia. 1976.
- Ruiz Massieu, José Francisco.  
**La empresa pública.**  
 México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.
- Stein, Lorenzo von.  
**La scienza de la publica amministrazione.**  
 Torino, Unione Tipografico Editrice. 1897.
- LEGISLACION
- Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública federal.  
 México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. 1977.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales. 1976.  
 Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito.

# ADMINISTRACION Y POLITICA



14